

До спеціалізованої вченої ради К 64.051.31  
Харківського національного університету  
імені В.Н.Каразіна

---

61022, м.Харків, майдан Свободи, 4

**В І Д Г У К**  
офіційного опонента  
доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента НАПрН України  
**Ярмиша Олександра Назаровича**  
на дисертаційне дослідження Пластуна Михайла Сергійовича «Роль інституту  
глави держави у формуванні та здійсненні державної антикорупційної  
політики: загальнотеоретичне дослідження»,  
подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних  
та правових учень

**Актуальність обраної теми дослідження є цілком очевидною.** Серед глобальних проблем сучасності, від розв'язання яких залежить подальший розвиток світового співтовариства, однією з найбільш гострих залишається проблема корупції. Отримавши в умовах глобалізації нову якість, що відбилася, зокрема, у її транснаціональних формах, корупція є викликом світовому розвитку.

Феномен корупції як соціального явища полягає у тому, що вона притаманна будь-якому суспільству, оскільки зумовлена особливістю людської природи та недосконалістю інститутів влади. Новітня (і не тільки) історія людства – це хроніка перманентної боротьби з корупцією – протиправним використанням службовими особами та політичними діячами їх посадових можливостей для особистого збагачення. Там, де корупція перемагає, державна влада перетворюється на владу клептократів, що врешті-решт неминуче призводить до соціальних катаклізмів, революційних потрясінь, а там, де їй успішно протидіють, панують право та економічне процвітання. Прикладами успішної реалізації

державних програм з протидії цьому вкрай небезпечному явищу є досвід Гонконгу, Сінгапуру, країн Балтії, Польщі тощо.

Незважаючи на досить потужну нормативну базу, створену для запобігання та протидії корупції, на сьогодні корупція в Україні залишається системною проблемою, яка існує на всіх рівнях державної влади. Попри покращення, що спостерігається в окремих сферах, дрібна (побутова) і велика корупція в цілому процвітають. Політичні партії, парламент, виконавча влада, правоохоронні та судові органи і досі сприймаються громадянами як дуже корумповані інститути. При цьому в суспільстві ще немає загального засудження корупції: практично третина українських громадян вважає, що корупція може бути виправдана, а хабар є засобом найшвидшого розв'язання проблем у відносинах з різними держустановами. Україна продовжує отримувати погані оцінки від різних міжнародних організацій за тими показниками, що мають стосунок до питань корупції, такі як «Індекс сприйняття корупції» Transparency International, Всесвітній індекс доброчесності (Global Integrity Index), показники Світового банку та Світового економічного форуму.

Корупція все активніше стає фактично одним з атрибутів функціонування української держави, невід'ємною складовою її взаємовідносин з громадянами, що породжує неприпустимі диспропорції не лише у системі управління і діяльності державних інститутів, але й впливає на формування суспільної свідомості, яке втрачає довіру до влади й віру в справедливість. Цей негативний соціальний феномен вразив практично всі сфери нашого життя – від державної служби та правоохоронних органів до освіти, охорони здоров'я, житлово-комунальної галузі. Рівень і масштаби корупції стримують економічний розвиток України, негативно відбиваються на інвестиційному кліматі, знижують міжнародну зацікавленість у співробітництві з нашою країною.

Ураження корупцією владних структур неминуче призводить до зниження ролі держави як регулятора економічних та соціальних процесів, стимулює паразитування незначної частини суспільства на проблемах і труднощах більшості, переводить нормальні взаємостосунки між людьми в тіньову, часто-густо кримінальну сферу. Небезпека корупції полягає і в тому, що за неї суспільні

інтереси підмінюються корисливими окремих осіб та груп. Особливо небезпечною є корупція у вищих органах влади, правоохоронних органах, спецслужбах, судовій системі, оскільки вона підриває віру населення у спроможність держави захистити права і свободи своїх громадян.

Отже, можна вітати звернення М.С.Пластуна до дослідження питань антикорупційної політики, тим більше що ним обрано малодосліджений аспект проблеми. Слід зазначити, що незважаючи на наявність вельми великого масиву наукової літератури (як вітчизняної, так і зарубіжної) до цього часу відсутній комплексний аналіз інституціональної ролі глави держави у формуванні та реалізації антикорупційної політики в умовах існування змішаної форми правління.

**Щодо ступеня обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій,** сформульованих у дисертації, слід зазначити, що автором вірно визначено мету і завдання роботи, об'єкт і предмет дослідження

У ході проведеного дослідження здобувачем був використаний широкий комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання. Це забезпечило всебічне ґрунтовне висвітлення поставлених питань.

Робота ґрунтується на опрацюванні значної кількості вітчизняних і зарубіжних нормативно-правових актів, міжнародно-правових документів, наукових праць із загальної теорії держави і права, конституційного права, міжнародного публічного права, соціальної філософії, політології, історії, економіки, аналізі емпіричних даних тощо. Все це дозволило дисертанту розробити низку принципово нових положень, які й визначають новизну розкритих теоретичних висновків і обґрунтованість більшості нормативних пропозицій.

**Достовірність і наукова новизна одержаних результатів, теоретична та практична цінність дослідження для науки та практики** забезпечуються чітко визначеною методологією, ґрунтовним аналізом значного обсягу теоретичних праць, нормативно-правового та емпіричного матеріалу.

За результатами проведеного дослідження сформульовані нові наукові положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист.

М.С.Пластуном вперше систематизовано інституціональні завдання і повноваження Президента України в якості важливої політико-правової складової процесу стратегічного формування та тактичної реалізації державної антикорупційної політики.

Автор обґрунтував, що у країнах із президентською та змішаною формами правління інститут глави держави об'єктивно набуває ознак головного та визначального суб'єкта процесу формування та реалізації антикорупційної правової політики.

Дисертант досить переконливо доводить, що обов'язок інституту глави держави щодо формування та реалізації антикорупційної правової політики країни визначається насамперед прерогативними та універсальними функціями Президента України, тобто функціями, належними лише цьому інституту влади, зокрема, функцією забезпечення державного суверенітету та національної безпеки, а також функцією забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян тощо.

Одним із вагомих здобутків М.С.Пластуна можна вважати запропоновану ним модель системного реформування Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України шляхом розширення її функцій як консультативно-дорадчого та допоміжного органу, посилення наявного персонального складу цієї ради відповідними керівниками вищих органів державної влади (у тому числі й правоохоронних органів), а також її керівництва безпосередньо Президентом України, що у такий спосіб, як вважає дисертант, братиме на себе персональну відповідальність за стан корупції у державі. Щоправда, стосовно останньої позиції слід зауважити: мабуть, не за « стан корупції в державі », а за стан та ефективність антикорупційної політики.

До творчих здобутків дисертанта слід віднести і те, що ним удосконалені методологічні засади дослідження корупції як соціально-правового феномену у сучасних умовах державно-правового розвитку, побудованого на використанні широкого міждисциплінарного підходу.

Заслуговує на підтримку положення про необхідність формування і функціонування спеціального апарату глави держави, що покликаний сприяти

комплексному забезпеченню усіх напрямків його антикорупційної державної діяльності.

Неабиякий інтерес становлять спроби дисертанта удосконалити типологізацію та класифікацію явища корупції, що передбачає виокремлення «елітарного» типу корупції, корупції середніх ешелонів влади, «низової» корупції та корупції «від злиднів», а також наголошено на вагомій ролі інституту глави держави у процесі протидії корупції.

Заслужують на увагу в контексті завдань подальшого розроблення проблеми думки дисертанта про координуючу роль Президента України у процесі формування та реалізації антикорупційної правової політики, щодо важливої ролі суб'єктивного фактору у подоланні корупції, насамперед, політичної волі глави держави, аргументація тези про те, що запорукою успіху антикорупційної боротьби покликана стати розробка довгострокової антикорупційної стратегії, яка має комплексний та системний характер.

Слід підтримати М.С.Пластуна, що в основі системи подолання корупції лежить принцип мінімізації різниці доходів найбагатших та найбідніших громадян держави, що запобігає процесам соціального розшарування суспільства та сприяє налагодженню соціального консенсусу, а разом з тим призводить до ліквідації самих причин корупційних проявів

Автор наголошує, що у більшості сучасних розвинутих держав рівень корупції раніше був співставним українському, а іноді навіть вищим, проте, за умови наявності дійсної волі політичних та економічних еліт подолати це явище, цим країнам вдавалося істотно знизити рівень корупції та запобігти негативному впливу цього феномену на процеси розвитку держави. Практика свідчить, що провідну роль у протидії корупції в цих країнах відігравали, насамперед, політичні еліти, у тому числі й інститут глави держави.

Доведено, що характерною ознакою системи попередження корупції у Фінляндії є принцип мінімізації різниці доходів найбагатших та найбідніших громадян держави, що запобігає процесам соціального розшарування суспільства та сприяє налагодженню соціального консенсусу, а разом з тим призводить до ліквідації самих причин корупційних проявів.

В дисертації з'ясовано, що низький рівень корупції в Естонії обумовлено ефективною організацією адміністративної системи, що характеризується компактністю, малим ступенем бюрократизації та максимальною публічністю, а також належним рівнем матеріального і соціального забезпечення естонських чиновників. Водночас важливе значення для України має досвід проведення антикорупційної реформи у Грузії.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дослідженні основні положення є достовірними, переважна більшість з них мають обґрунтований характер завершений ступінь готовності.. Здобуті автором результати можуть бути застосовані:

— у науково-дослідній діяльності – для наукового опрацювання питань, пов'язаних з теоретико-правовими аспектами реалізації антикорупційної політики;

— у нормопроектній, правотворчій роботі – як теоретико-методологічна основа розробки нормативно-правових актів у сфері протидії корупції; у правозастосовній діяльності – для оптимізації форм, методів і засобів діяльності органів публічної влади у сфері формування та реалізації антикорупційної політики;

— у навчальному процесі – при підготовці підручників та посібників, викладанні таких навчальних дисциплін, як «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Порівняльне конституційне право», «Теорія держави і права», «Історія держави і права», «Історія політичних і правових учень», спеціальних навчальних курсів з правових засад протидії корупції; у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації – державних службовців, співробітників правоохоронних органів, правознавців, при підготовці навчально-методичних матеріалів з питань протидії корупції в Україні.

**Апробація результатів дисертації та повнота викладу наукових положень в опублікованих працях.** Основні теоретичні положення, висновки й практичні рекомендації, викладені у дисертації, як свідчать наведені матеріали, обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та теорії та історії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом, де було

виконано дисертацію, а також були оприлюднені у доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема: «Конституційні засади сучасного державотворення в Україні» (23 червня 2016 р., м. Київ); «Якість та ефективність законотворення: актуальні проблеми» (01 лютого 2017 р., м. Київ); «Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції» (21 квітня 2017 р., м. Харків); «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (14 березня 2014 р., 13 березня 2015 р., 10 березня 2017 р., м. Маріуполь); «Розвиток європейських стандартів прав і свобод людини в Україні: теорія і практика» (20-21 листопада 2014 р., м. Черкаси); «Правова система в умовах розвитку соціально-правової держави: питання теорії та практики» (24-25 листопада 2016 р., м. Черкаси), «Наукові читання пам'яті професора Володимира Антипенка» (6 лютого 2018 р. м. Київ), «Антикорупційне законодавство України: проблеми забезпечення ефективності (20 лютого 2018 р., м. Київ).

Основні положення дисертації знайшли відображення у 5 наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, в тому числі й 4 внесених до наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), і тезах 4 доповідей на міжнародних наукових конференціях.

Все це дозволило довести до широкого загалу наукові здобутки дисертанта та пройти ґрунтовну апробацію. Автореферат достатньою мірою відбиває зміст дисертації.

Позитивно оцінюючи, в цілому, дисертаційне дослідження М.С.Пластуна, слід зазначити, що **воно, поряд з безсумнівними достоїнствами, містять певні недоліки та спірні положення, що потребують додаткової аргументації.**

1. На початку роботи (с.22) М.С.Пластун наводить мудрі слова Цицерона щодо необхідності чіткого визначення понять ,які вживаються у дослідженнях та дискусіях. На жаль, сам автор не виконав рекомендацій великого римлянина: він не спромігся, незважаючи на певні потуги, сформулювати необхідний стрункий і несуперечливий поняттєво-термінологічний інструментарій дослідження. Це стосується і поняття «інститут», і поняття

«антикорупційна політика». Як результат, ми маємо наступні протиріччя: в назві роботи йдеться про «державну антикорупційну політику», а у назвах всіх трьох розділів – про «антикорупційну політику глави держави». У тексті автор оперує поняттями «державна антикорупційна політика», а інколи – «правова антикорупційна політика». Зазначені розбіжності і суперечності – це не дрібниця, оскільки постійно виникають питання: яке співвідношення цих понять? Чи може взагалі антикорупційна політика глави держави суттєво відрізнятися від державної антикорупційної політики, а якщо так, то якою мірою?

2. Дисертант приділив чимало уваги в роботі повноваженням, прерогативам, обов'язкам Президента. Отже, було б цілком логічним звернутися до *відповідальності* глави держави, розглянути питання щодо законодавства про імпічмент. Проте автор чомусь залишив цю проблему поза увагою.

3. Було б дуже цікаво й корисно простежити вплив зміни форми правління в Україні протягом останнього десятиліття на ефективність антикорупційної політики.

4. Автор справедливо зазначав роль глави держави у формуванні стратегічного рівня впливу на антикорупційну політику держави, але при цьому слід було піти далі – більш тісно «ув'язати» питання протидії корупції з проблемами забезпечення національної безпеки. В цьому аспекті було доречно здійснити порівняльний аналіз відповідних положень трьох Стратегій національної безпеки, прийнятих за каденції трьох президентів.

5. На мою думку, не є прийнятною пропозиція М.С.Пластуна щодо створення Антикорупційного кодексу. Вона суперечить сучасному розумінню призначення та змісту кодифікованих актів. Автор при цьому не дав у роботі свого бачення завдань, структури такого кодексу.

6. Дисертант намагався в роботі залишатися в межах притаманного теоретико-правовим дослідженням стилю викладення матеріалу. Проте на стор.91 раптом відійшов від нього: на мою думку, наведена там оцінка антикорупційної політики Президента В.А.Ющенка як «лише імітації боротьби з корупцією» не є об'єктивною.



Водночас, більшість висловлених зауважень слід віднести на рахунок надзвичайної складності проблеми, яку взявся досліджувати М.С.Пластун.

Таким чином, підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що дисертаційна робота «Роль інституту глави держави у формуванні та здійсненні державної антикорупційної політики: загальнотеоретичне дослідження» є самостійним, завершеним науковим дослідженням, що відповідає вимогам, які пред'являються до дисертаційних досліджень пунктами 9 і 11-13 Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження порядку присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Пластун Михайло Сергійович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

**Офіційний опонент**

**Головний науковий співробітник**

**Інституту законодавства Верховної Ради України,**

**доктор юридичних наук, професор,**

**член-кореспондент Національної академії**

**правових наук України**

**О.Н.Ярмиш**

**12 квітня 2018 р.**

